

SOIXANTE-HUITIEME SESSION

Affaire MAUGIS (No 2)

Jugement No 996

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la deuxième requête dirigée contre l'Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (ESO), formée par M. Michel Maugis le 13 décembre 1988 et régularisée le 16 décembre, la réponse de l'ESO datée du 21 février 1989, la réplique du requérant du 26 avril et la duplique de l'ESO en date du 29 mai 1989;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, l'article VI 1.01 du Règlement du personnel et les articles R II 1.15, 1.24, 5.02, 5.04, 6.01, 6.11 et 6.12, R VI 1.01 et 1.03 et R VII 1.06 du Statut du personnel de l'ESO;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties, ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Le requérant, ressortissant français né en 1946, entra au service de l'ESO le 1er octobre 1979. Il fut affecté comme technicien en électronique au grade 8, échelon 1, à l'observatoire astronomique de l'Organisation à La Silla, dans les Andes chiliennes, au titre d'un contrat de trois ans. Son supérieur hiérarchique, le chef du Département d'appui de la recherche technique (TRS), rédigea un rapport favorable sur ses prestations de sorte que son engagement fut prolongé de trois ans, jusqu'au 30 septembre 1985. Le 1er janvier 1984, l'intéressé fut promu au grade 9, échelon 3, et chargé du groupe électronique de TRS. Il fut mis au bénéfice d'un contrat de durée indéterminée à compter du 30 août 1984. Ses prestations continuèrent de donner satisfaction et, au 1er janvier 1987, il avait atteint l'échelon 6 dans le grade 9.

Il fut élu représentant du personnel au Comité consultatif permanent - organe paritaire - en janvier 1986, puis à un comité local du personnel international de l'Organisation en juillet 1986 et à la Commission consultative paritaire de discipline en juin 1987.

Un incident opposa le requérant à son supérieur lors d'une séance du TRS en avril 1987. Ce dernier adressa au requérant, par lettre du 15 avril 1987, un blâme aux termes de l'article R II 5.04 du Statut du personnel de l'ESO pour son comportement "intolérable" et il le remplaça à la tête de la section électronique. Celui-ci contesta le bien-fondé de la sanction par lettre du 23 avril.

A la suite d'un accident de bus faisant la navette entre l'observatoire de La Silla et le bureau local d'ESO à La Serena en date du 9 juin 1987 - au cours duquel 29 personnes furent blessées - le Directeur général institua un comité sur la sécurité du transport dont le requérant fut élu président en juillet 1987.

Par lettre du 16 décembre 1987, le chef de l'administration écrivit du siège à Garching, en République fédérale d'Allemagne, pour l'informer que son augmentation d'échelon lui avait été refusée pour le 1er janvier 1988, sur la recommandation de son supérieur hiérarchique, aux motifs suivants : la baisse du niveau de ses prestations et de son intérêt au travail, son influence néfaste et son attitude agressive. En date du 24 février 1988, le requérant présenta au Directeur général une demande de réexamen de la décision.

Dans une autre lettre, datée du 28 décembre 1987, le chef de l'administration avait signifié au requérant que, durant les derniers mois, sa conduite avait provoqué des tensions dans le milieu de travail et que, conformément à l'article R II 1.24*(* L'article prévoit qu'un membre du personnel "avec son accord ... peut aussi être appelé à occuper des fonctions dans un autre lieu d'activité. Dans ce cas, si le membre du personnel ne se sent pas en état d'accepter le transfert proposé et préfère la cessation de contrat, les indemnités dues en cas de cessation de contrat doivent lui

être payées".), il allait être muté au siège. Le requérant se trouvait alors en congé en Europe; il eut un entretien avec le Directeur général et le chef de l'administration au siège, le 3 février 1988. De retour à La Silla, il écrivit en date du 11 février pour préciser que, s'il acceptait la mutation, il contestait la motivation de la décision et qu'il n'avait pas eu la possibilité de s'exprimer préalablement; de plus, ce n'était pas le Directeur général lui-même qui avait pris la décision. Le chef de l'administration lui répondit par une lettre détaillée portant la date du 22 février, à la fin de laquelle il donnait l'ordre au requérant de se présenter au siège le 1er juin. L'intéressé réitéra ses objections dans une lettre datée du 1er mars. Dans sa réponse du 29 mars, le chef de l'administration confirma la décision qui, comme il le soulignait, émanait bien du Directeur général, et sommait le requérant d'accepter sa mutation de manière non équivoque. Le requérant écrivit le 13 avril, précisant qu'il n'était pas d'accord sur la décision mais qu'il pouvait accepter la mutation. Par lettre du 19 avril, le Directeur général mit fin à son engagement au titre de l'article R II 1.24, avec préavis de six mois conformément à l'article R II 6.11 - ce qui portait la date de la cessation de service au 31 octobre 1988 -, et le mit en congé payé en application de l'article R II 6.12.

Le 13 mai, le requérant forma recours conformément aux dispositions de l'article VI 1.01 du Règlement du personnel et de l'article R VI 1.03 du Statut du personnel. Dans son avis du 2 août 1988, la Commission consultative paritaire de recours estima que le libellé de l'article R II 1.24 était vague et que, de toute façon, l'article n'était pas applicable au cas du requérant, et elle recommanda de réintégrer celui-ci dans son poste. Par lettre du 7 septembre 1988, que le requérant reçut le 14 septembre et qui est la décision attaquée, le Directeur général rejeta la recommandation de la commission ainsi que le recours.

B. Le requérant donne sa version des faits, en soulignant que son cas avait provoqué une pétition de protestations de la part des associations du personnel. Bien qu'il eût accepté la mutation, il n'était pas d'accord sur son principe puisqu'elle était en réalité une sanction disciplinaire imposée au motif qu'il avait été fauteur de troubles à La Silla.

Il n'a pas eu la possibilité d'exprimer avant la décision de mutation son point de vue sur les accusations portées contre lui par son supérieur hiérarchique. En février 1989, cette décision avait déjà été prise, et les entretiens qui eurent lieu au siège au début de ce mois et ultérieurement n'avaient pas d'autre objet que de déterminer la manière dont elle serait mise en oeuvre. L'ESO ne voulait pas qu'il sût que sa mutation avait été dictée, non pas par le souci de l'intérêt véritable de l'Organisation, mais par les sentiments d'animosité qu'avaient provoqués chez son supérieur ses interventions en faveur du personnel. Il indique comme preuves de cette hostilité le blâme injustifié qui lui fut infligé, son remplacement au poste de chef de la section électronique et le refus de lui octroyer l'augmentation d'échelon. Sa mutation, en tant que sanction disciplinaire déguisée infligée pour des motifs injustifiés, constituait un détournement de pouvoir.

Même si ses réponses pouvaient être interprétées comme un refus de transfert, un tel refus ne justifiait pas le licenciement. La signification de l'article R II 1.15 ("Tout changement dans les conditions fixées dans le contrat exigera un amendement (avenant accepté par les deux parties)") et de l'article R II 1.24 du Statut du personnel est obscure et un refus de mutation ne figure en tout cas pas parmi les causes de rupture de contrat énumérées à l'article R II 6.01 du Statut.

Le licenciement était également une sanction disciplinaire déguisée, comme il ressort clairement d'une note de son chef datée du 4 mars 1988, que l'administration a transmise à la Commission de recours et qui formule des accusations graves mais non fondées contre le requérant. Si l'ESO avait estimé que les accusations étaient vraies, elle aurait suivi la procédure disciplinaire et c'est bien ce qu'elle aurait dû faire; mais elle n'a pas osé courir le risque de les voir rejetées par la Commission consultative paritaire de discipline. La procédure régulière n'a pas été appliquée au cas du requérant.

Le licenciement était, par ailleurs, contraire aux dispositions de l'article R VII 1.06 du Statut, qui stipule : "L'accomplissement de sa mission par un représentant du personnel ne peut avoir d'incidences sur sa carrière, ni sur son statut disciplinaire...". L'objectif réel de l'ESO était de se débarrasser d'un fonctionnaire qui, bien que ses prestations fussent bonnes, s'était montré un représentant du personnel gênant. Il y a eu également vice de procédure en ce que, aux termes du même article, "le Directeur général consulte la Commission consultative paritaire de recours", lorsque le licenciement vise un représentant du personnel.

Le requérant demande au Tribunal : de déclarer sa mutation nulle parce qu'elle consacre un détournement de pouvoir et une violation des règles de protection d'un représentant du personnel, et, par voie de conséquence, d'annuler la décision du 19 avril 1988 ainsi que d'ordonner sa réintégration dans son ancien poste; à titre subsidiaire, de lui accorder un dédommagement dont le montant correspondra aux sommes qu'il aurait perçues du

1er novembre 1988 jusqu'à la date du jugement du Tribunal et une indemnité tenant compte de la perte de traitement future. Il réclame en outre une réparation pour tort moral et l'allocation des dépens.

C. L'ESO donne sa propre version des faits. Elle affirme qu'en 1986 le comportement du requérant est devenu agressif et offensant et le niveau de ses prestations insuffisant. Au début de 1987, il n'était plus capable de diriger son groupe et, plus tard, sa présence même à La Silla s'avéra indésirable. Le Directeur général estima que la meilleure façon d'apaiser les tensions était de muter le requérant au siège, où il pourrait travailler à un nouveau projet important.

A l'issue d'entretiens qu'elle eut avec lui, l'Organisation comprit tout d'abord qu'il acceptait sa mutation, qu'il n'a en fait jamais contestée, même s'il n'était pas d'accord sur sa motivation. Mais, à la réception de sa lettre du 1er mars 1988 disant qu'il souhaitait rester à La Silla, l'Organisation lui demanda de notifier son acceptation sans équivoque. Dans sa lettre du 13 avril 1988, il s'abstint de donner son acceptation et déclara qu'il s'opposait à l'obligation qui lui était faite de changer de lieu d'affectation; il n'y avait donc pas d'autre solution que de mettre fin à son engagement. Il a déjà perçu la somme de 133.000 marks allemands à titre d'indemnité de licenciement et il recevra encore un montant de près de 30.000 marks s'il n'a pas trouvé d'emploi dans les dix mois suivant la date de son départ de l'ESO.

Les arguments qu'il invoque contre sa mutation sont irrecevables pour cause de non-épuisement des voies de recours internes en application de l'article VII(1) du Statut du Tribunal. De plus, ils sont dénués de fondement. L'ESO a sollicité son point de vue puisqu'il a accepté d'être muté au cours des entretiens qui se sont déroulés au siège en février 1988 et qu'il l'a confirmé dans sa lettre du 11 février. La mutation n'était pas une sanction déguisée : une telle mesure n'est pas disciplinaire et, en l'espèce, le Directeur général a agi dans l'exercice régulier de son pouvoir d'appréciation.

La décision de mettre fin à l'engagement du requérant était également valable, puisqu'elle était motivée par son refus d'accepter son transfert et fondée sur une interprétation correcte de l'article R II 1.24. Il serait aberrant que le fonctionnaire puisse contrer la volonté du Directeur général en refusant de donner son assentiment : l'article dans sa totalité donne à comprendre que seules les modalités d'application de la décision, et non la décision elle-même, requièrent le consentement de l'intéressé. Le membre du personnel ne saurait "accepter" sa mutation, puis refuser de donner son "accord" sur ce point. L'interprétation de la défenderesse est conforme à la jurisprudence et au caractère de la fonction publique internationale. Si la contestation du requérant avait été fondée sur des raisons professionnelles ou personnelles, elle aurait pu être acceptable, mais elle s'inspirait d'une interprétation erronée des règles en vigueur.

Le fait que le refus d'être muté ne figure pas parmi les motivations de licenciement énumérées à l'article R II 6.01 n'exclut pas le licenciement au sens de l'article R II 1.24 qui, si tel n'était pas le cas, serait sans objet.

Il n'y a pas eu détournement de pouvoir parce que la décision de mutation n'était pas une sanction disciplinaire et n'avait rien à voir avec les activités du requérant en tant que représentant du personnel : elle était motivée par le souci de résoudre un problème qui se posait à La Silla.

Enfin, l'article R VII 1.06 n'exige que l'on demande l'avis de la Commission consultative paritaire de recours que s'il s'agit d'une décision de licenciement d'un représentant du personnel pour cause d'incapacité ou de réduction des effectifs. Tel n'était pas le cas en l'occurrence.

D. Dans sa réplique, le requérant examine plus avant les faits qu'il juge essentiels, ses activités de représentant du personnel, les tâches qu'il aurait dû remplir au siège et le sens à donner à l'article R II 1.24. Il développe ses arguments antérieurs et cherche à réfuter les moyens avancés par l'ESO. Il allègue que son droit d'être entendu, la procédure de licenciement telle qu'elle est prévue à l'article R II 5.02 et le régime de protection des représentants du personnel institué par l'article R VII 1.06 n'ont pas été respectés. Il réitère ses conclusions, en ajoutant que sa réintégration serait justifiée car la bonne qualité de son travail avait toujours été reconnue jusqu'à ce que son supérieur hiérarchique le prît en aversion, et que les efforts légitimes qu'il avait déployés en faveur du personnel ne devraient pas compromettre sa carrière.

E. Dans sa duplique, l'ESO reprend les questions de fait et de droit soulevées dans le mémoire en réplique et expose en détail le point de vue qu'elle a soutenu dans sa réponse. Elle allègue que la mutation du requérant - qui était de toute façon justifiée pour les motifs qu'elle expose plus en détail dans son mémoire - ne peut plus être

remise en question et que, par conséquent, la seule question à trancher est de savoir si, par suite du refus du requérant d'accepter cette mutation, le Directeur général était habilité à mettre fin à son engagement en vertu de l'article R II 1.24. La défenderesse soutient que tel était le cas, que la mesure prise n'était pas disciplinaire et que la procédure régulière a bel et bien été suivie.

CONSIDERE :

1. Le requérant, de nationalité française, est entré le 1er octobre 1979 à l'Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral en qualité de technicien en électronique. Le lieu d'affectation qui lui était assigné dans son contrat était La Silla, au Chili. Jusqu'en 1987, ses prestations étaient satisfaisantes, ce qui lui valut de progresser honorablement dans sa carrière. Cependant, à l'issue d'incidents fâcheux qui l'opposèrent au cours de 1987 à son supérieur hiérarchique, l'administration l'informa, par une lettre datée du 16 décembre 1987, de la décision de lui refuser son augmentation d'échelon annuelle due au 1er janvier 1988, décision dont il a contesté le bien-fondé.

2. Par lettre du 28 décembre 1987, le chef de l'administration signifia au requérant qu'il avait été décidé de le muter au siège de l'Organisation, à Garching, en République fédérale d'Allemagne, en ajoutant ce qui suit :

"La décision est fondée sur l'article R II 1.24 du Statut du personnel, selon lequel le Directeur général est habilité à affecter un membre du personnel, avec son accord, à un autre lieu de travail, pourvu qu'il ait les qualifications nécessaires et qu'il n'y ait pas rétrogradation.

Selon cette même disposition, si le membre du personnel ne se sent pas en état d'accepter le transfert proposé et préfère la cessation de contrat, il a droit aux indemnités de fin de service prévues en cas de licenciement."

3. La teneur exacte de l'article R II 1.24 est la suivante :

"Un membre du personnel peut, sur ordre du Directeur général, être affecté à un travail autre que celui indiqué dans son contrat, pourvu qu'il ait les qualifications nécessaires et qu'il n'y ait pas diminution de grade.

Dans les mêmes conditions et avec son accord, il peut aussi être appelé à occuper des fonctions dans un autre lieu d'activité. Dans ce cas, si le membre du personnel ne se sent pas en état d'accepter le transfert proposé et préfère la cessation de contrat, les indemnités dues en cas de cessation de contrat doivent lui être payées.

Un membre du personnel peut aussi, avec son accord, être affecté à un poste de grade inférieur."

4. Il ressort de la correspondance échangée à l'issue de la décision de mutation que le requérant a acquis la conviction que la mutation était la solution qu'avait adoptée l'Organisation face à la situation "conflictuelle" régnant à La Silla et, comme il ne se sentait pas responsable de cette situation, il n'était pas disposé à donner son assentiment au transfert. Il ne préférerait pas non plus qu'il y ait cessation de contrat, avec versement des "indemnités dues". Il déclarait qu'il voulait s'en tenir aux conditions de son contrat fixant son lieu d'affectation à La Silla et que, aux termes de l'article R II 1.15 du Statut du personnel, ce lieu de travail ne pouvait pas être changé sans son assentiment. Il savait qu'en vertu de l'article R VI 1.01, un recours ne saurait suspendre les effets d'une décision attaquée. Il se conformerait à la décision du Directeur général de le muter, même s'il la contestait. Il faisait remarquer, enfin, qu'aucune disposition du Statut du personnel ne prévoyait le licenciement pour refus de mutation.

5. Le requérant n'ayant pas signifié son acceptation sans réserve de la mutation proposée, comme on le lui avait demandé, le Directeur général a mis fin à son contrat par une lettre datée du 19 avril 1988. Le recours interne qu'il a ensuite introduit n'a pas abouti et le Directeur général a confirmé le licenciement par sa décision du 7 septembre 1988, que le requérant attaque.

6. L'Organisation a mal interprété l'article R II 1.24 du Statut du personnel. Selon cette disposition, le Directeur général peut, d'une part, affecter un membre du personnel à un autre travail que celui qui est stipulé dans son contrat, auquel cas l'accord de l'intéressé n'est pas sollicité, et, d'autre part, affecter l'agent à un autre lieu d'activité, mais, dans ce cas, avec son accord. Si le fonctionnaire "ne se sent pas en état d'accepter le transfert proposé et préfère la cessation de contrat", des indemnités doivent alors lui être versées. Pour que la deuxième partie de la disposition entre en jeu, l'accord du membre du personnel est nécessaire : il doit, en effet, soit donner son assentiment, soit opter pour la cessation de contrat. S'il n'accepte pas son transfert, ni ne préfère la cessation du contrat, la seule possibilité qui reste est de le laisser à son lieu d'affectation.

Etant donné que les lieux d'activité de l'ESO ne se situent que dans deux pays, le Chili et la République fédérale d'Allemagne, et que les fonctionnaires recrutés sont affectés à l'un ou à l'autre de ces pays, la mobilité du personnel n'est pas un élément essentiel pour les activités de l'Organisation. L'obligation de consentement d'un membre du personnel à sa mutation, telle qu'elle est prévue par le Statut du personnel, marque une différence avec les autres organisations internationales, où les mutations sont fréquentes et où le chef exécutif est autorisé, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, à muter un fonctionnaire d'un lieu d'affectation à un autre avec ou sans son consentement.

Un agent qui refuse d'être muté s'expose à la suppression de son poste, mais ce risque n'intervient pas dans la présente affaire, le poste du requérant étant permanent.

Le requérant est donc fondé à soutenir qu'aucune disposition du Statut du personnel ne prévoit le licenciement pour refus de mutation.

7. Dans sa réponse, l'ESO fait valoir que le Directeur général était tenu de trouver une solution au problème qui se posait à La Silla et qui perturbait l'atmosphère de travail. Elle précise :

"Le Directeur général en est venu à la conclusion qu'une recherche de sa part des causes et des responsabilités en jeu dans cette affaire serait peu judicieuse et risquerait même de faire surgir de nouveaux problèmes; aussi a-t-il estimé que la meilleure solution à apporter à la situation - quel qu'en soit le responsable - était le transfert du requérant au siège, où celui-ci, conservant, bien entendu, son grade et son échelon, accomplirait des tâches similaires à ses attributions précédentes et correspondant à son expérience et à ses qualifications professionnelles."

Cette décision avait certes un caractère pragmatique, mais elle lésait les intérêts du requérant. En fait, le Directeur général a pris une décision sans avoir tenu dûment compte de tous les faits à considérer.

8. La décision du Directeur général devrait donc être annulée au motif 1) qu'il a donné une interprétation erronée de l'article R II 1.24 et 2) qu'il n'a pas examiné tous les faits à prendre en considération.

9. Le requérant a également droit à une indemnité pour le préjudice moral qu'il a subi. Il est tenu compte pour cela, notamment, du fait qu'il a été obligé de prendre son congé dans les foyers, sans sa famille, dans un délai imposé à tort par l'Organisation.

10. Le requérant demande enfin que soit annulée la décision du 28 décembre 1987 lui donnant notification de sa mutation. Or, cette décision étant subordonnée au consentement du requérant, consentement qui n'a jamais été donné, elle n'est pas définitive. Par conséquent, la demande d'annulation est sans objet.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur général datée du 7 septembre 1988 est annulée.

2. Le requérant sera réintégré dans l'Organisation et il lui sera payé tous les arriérés de salaire et les prestations dus, déduction faite des sommes qu'il a pu recevoir de l'ESO à la suite de son licenciement et des gains de toutes autres sources.

3. L'ESO lui versera la somme de 8.000 francs suisses à titre du préjudice moral.

4. Elle lui paiera la somme de 4.000 francs suisses à titre de dépens.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Tun Mohamed Suffian, Vice-Président, et Mme Mella Carroll, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 23 janvier 1990.

(Signé)

Jacques Ducoux

Mohamed Suffian
Mella Carroll
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.